Niveau(x) d'enseignement: 8 Numéro EDUQ : 8470557
Centre d'intérêt: 160

Québec (Province) Conseil des universités.

Avis du Conseil des universités au Ministre de l'éducation sur le niveau de financement des universités pour 1983-84. -- Sainte-Foy : Le Conseil, 1983.
45 p. : 5 graph. ; 28 cm. -- (Avis / Conseil des universités, ISSN 0709-3985 ; 82.10)

Descripteur(s): *Enseignement universitaire *Financement *Budget *Subvention *Coût par étudiant *Restriction budgétaires *Unversitaire (Niveau)

Dans cet avis concernant le financement des universités pour 1983-1984, le Conseil des universités met à jour le bilan des compressions affectant les budgets des universités québécoises et compare les coupures qu'elles ont subi à celles imposées aux universités des autres provinces.

Comparant le coût unitaire de l'enseignement universitaire au Québec avec celui qui prévaut ailleurs au Canada, le Conseil le juge raisonnable: il serait l'un des plus bas au Canada. Il examine ensuite le coût global et constate que le Québec consacre à l'enseignement universitaire une plus grande part de sa richesse collective que les autres provinces, ce qui se justifie par des choix politiques et sociaux. Il tente enfin de mesurer l'impact des compressions financières sur le fonctionnement des universités québécoises.

A partir de ces considérations, le Conseil formule trois recommandations: 1. ne pas appliquer la compression amorcée de vingt millions de dollars et indexer les subventions de fonctionnement de 3,89%; 2. réserver les crédits provenant de la non-application de la compression pour financer des projets de rationalisation; 3. ajouter à l'enveloppe des universités les crédits nécessaires au financement des nouvelles clientèles de cette année.

Type de document: r

EDUQ 8470557

Gouvernement du Québec
Conseil
des universités

EDUQ 8470557

AVIS DU CONSEIL DES UNIVERSITES
AU MINISTRE DE L'EDUCATION
SUR LE NIVEAU DE FINANCEMENT
DES UNIVERSITES POUR 1983-84

Avis nº 82.10
Dépôt légal - 1er trimestre
ISSN - 0709-3985
Sainte-Foy, le 28 mars 1983

Table des matières

	Page
0. INTRODUCTION	1
1. LES COMPRESSIONS BUDGÉTAIRES DANS LES UNIVERSITÉS	3
1.1 La demande d'avis du Ministre	3
1.2 Bilan des compressions budgétaires	4
1.3 Comparaison Québec, Ontario et autres provinces	5
2. LE COÛT UNITAIRE	10
2.1 Méthodologie	10
2.2 Comparaison Québec, Ontario et autres provinces	11
2.3 La masse salariale et les salaires	13
3. LE COÛT GLOBAL	17
3.1 Le contexte	17
3.2 L'accessibilité	21
3.3 La structure de l'enseignement supérieur	22
3.4 Les frais de scolarité	23
4. LE RENDEMENT DES UNIVERSITÉS QUÉBÉCOISES	25
4.1 Les conséquences des compressions budgétaires	25
4.2 Les programmes et les cours de 1er cycle	28
4.3 Les études avancées et la recherche	29
4.4 La coordination	30
4.5 Les coûts de la rationalisation	31

0. Introduction

L'an dernier, l'avis du Conseil des universités concernant le niveau de financement du réseau universitaire, avait fait ressortir l'ampleur des compressions budgétaires imposées aux universités québécoises depuis quelques années. Une grande part de ces compressions était due à la politique de non-financement des clientèles additionnelles, politique que le Conseil dénonçait comme étant en contradiction avec l'objectif gouvernemental d'accroître l'accessibilité à l'enseignement universitaire.

En outre, l'avis du Conseil démontrait que les universités avaient fait plus que leur part dans la réduction des dépenses du gouvernement, que l'on considère l'ensemble d'entre elles ou seulement celles du secteur de l'éducation.

En un premier temps, cette année, le Conseil des universités met à jour le bilan des compressions aux budgets des universités québécoises et compare les coupures qu'elles ont subies à celles imposées aux universités des autres provinces canadiennes. Il ressort de cette analyse que le Québec a plus comprimé ses subventions aux universités que toute autre province et en particulier plus que l'Ontario où les coupures avaient pourtant été les plus sévères.

De telles compressions budgétaires peuvent être justifiées soit par un coût par étudiant trop élevé, soit par l'incapacité de se permettre des coûts aussi élevés. Le Conseil considère donc les questions suivantes: le coût de l'enseignement universitaire est-il plus élevé qu'ailleurs au Canada? et, à quel niveau se situe le coût total de l'enseignement universitaire par rapport à la richesse collective?

Au chapitre 2 le Conseil répond à la première question par la négative. En comparant le coût par étudiant au Québec avec celui au Canada le Conseil en arrive à la conclusion que ce coût, l'un des plus bas au Canada, est raisonnable. Les compressions annoncées ne peuvent donc se justifier par un coût par étudiant comparativement élevé.

La deuxième question, «le Québec peut-il se permettre le coût global de l'enseignement universitaire?» est abordée au chapitre 3. L'analyse démontre

que le Québec consacre une plus grande part de sa richesse collective aux universités que l'Ontario et le reste du Canada. Après une mise en contexte, le Conseil fait ressortir certains choix politiques ou sociaux qui font que le coût total de l'enseignement universitaire est ce qu'il est. Une réduction significative de la part de la richesse collective consacrée aux universités devrait suivre des remises en causes fondamentales qui ne sont pas toujours souhaitables et qui, de toute façon, sont loin d'être faites.

Dans le chapitre 4, le Conseil tente de mesurer l'impact des compressions financières sur le fonctionnement des universités québécoises. Certains des comportements adoptés par les universités pour faire face à la situation financière actuelle lui paraissent conduire à une dégradation de la qualité de leurs activités. D'autres comportements adoptés en période de grand développement ne sont plus indiqués dans la conjoncture actuelle. Le Conseil suggère donc des redéploiements et des rationalisations qui devraient permettre de conserver et peut-être même d'améliorer la qualité. Enfin le Conseil suggère d'introduire des incitations financières importantes pour ce type d'opérations qui, étant plus coûteuses à court terme, sont difficilement réalisables alors même que les budgets diminuent rapidement.

Le Conseil termine son avis par trois recommandations qui découlent des considérations précédentes.

1. LES COMPRESSIONS BUDGÉTAIRES DANS LES UNIVERSITÉS

1.1 La demande d'avis du Ministre

Dans sa demande d'avis sur le niveau global de financement du réseau universitaire pour 1983-84, le Ministre de l'Education indique qu'il se propose d'indexer de 1,5% l'enveloppe de base, qui s'élèverait ainsi à 861,0$ millions soit 13,0$ millions de plus qu'en 1982-83. Il faut se rappeler en effet que les subventions de fonctionnement pour l'année 1982-83 se sont élevées à 848,0$ millions comparativement au montant initialement prévu de 891,5$ millions. Cet écart est attribuable d'une part à un ajout de crédits additionnels de 8,4$ millions dont 6,2$ millions pour un réajustement de l'enveloppe et 2,2$ millions pour tenir compte de l'augmentation de l'indice du coût de la vie. D'autre part l'indexation des salaires découlant de l'application des Lois 70 et 105 retranche 51,9$ millions à l'enveloppe de base. Ce dernier montant n'inclut pas les sommes nécessaires pour couvrir les cas de dérogations à la Loi 70, ces sommes devant être allouées sur une base forfaitaire.

L'augmentation de 1,5% de l'enveloppe de base est le résultat de l'application des dispositions suivantes. Concernant les traitements, le taux d'indexation prévu est de 2,69% incluant 0,63% pour le vieillissement. Ceci correspond à l'application de la politique salariale du gouvernement, soit le gel total des salaires jusqu'au 31 décembre 1983 et 5% d'augmentation pour les cinq mois qui suivent. En ce qui concerne les autres dépenses, elle sont indexées de 11,9% pour les dépenses d'énergie et de 7,5% dans les autres cas. A cela s'ajoute une compression budgétaire de 20,0$ millions qui représente la première tranche d'un montant de 60,0$ millions de compression prévu dans le cadre financier 1983-86 du gouvernement comme devant s'appliquer au réseau universitaire.

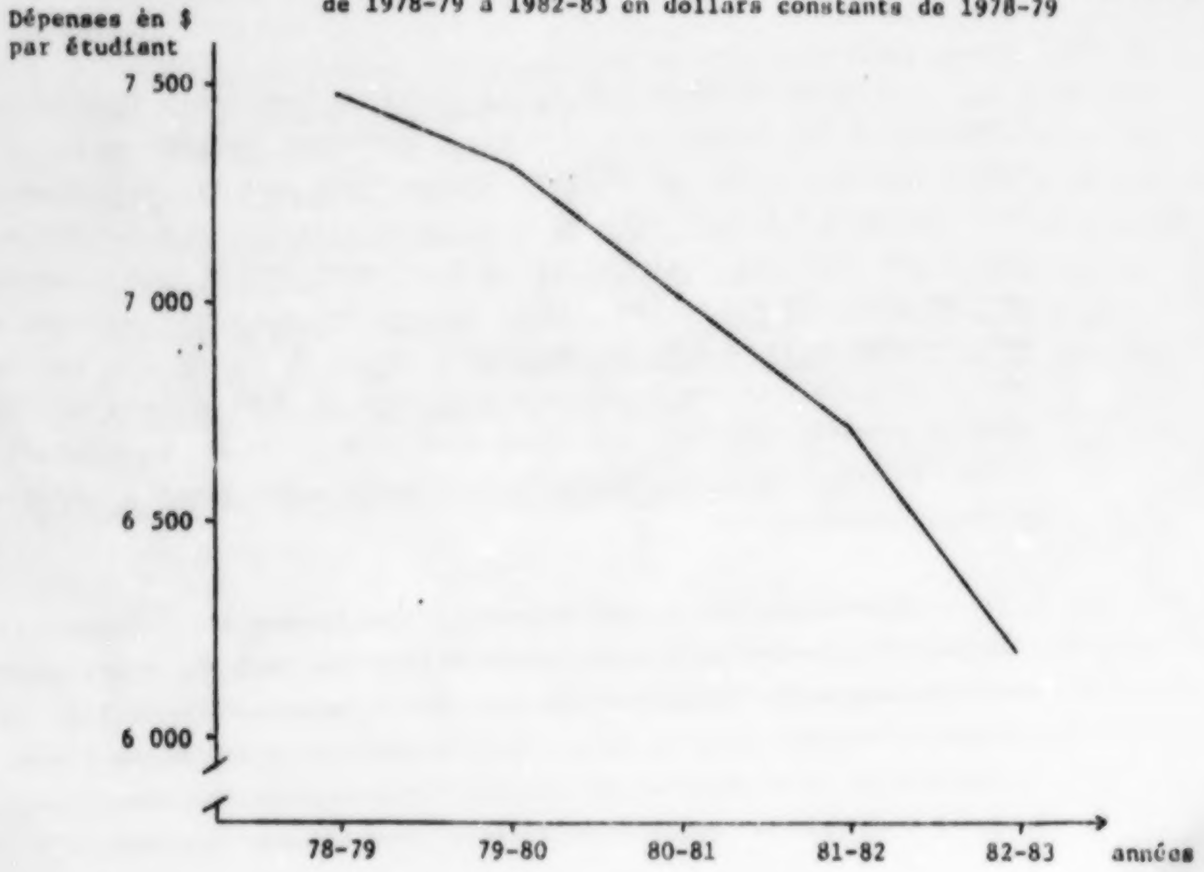
La demande d'avis précise en outre que le taux de croissance des clientèles étudiantes prévu pour l'année 1983-84 est de 2,5%, ce qui représente une compression supplémentaire pour le réseau universitaire étant donné que ces clientèles nouvelles seront financées par des prélèvements à même l'enveloppe de l'ensemble des universités. Toutefois le Ministre s'engage à tenter d'obtenir des crédits additionnels pour financer les clientèles

nouvelles qui se situeront dans les secteurs correspondant aux priorités du gouvernement dans le virage technologique.

1.2 Bilan des compressions budgétaires

Rappelons brièvement quelques constatations de l'avis de l'an dernier sur le niveau du financement par étudiant des universités. En termes réels les dépenses par étudiant ont diminué de 2,3% en 1979-80, de 4,1% en 1980-81, de 3,9% en 1981-82 et de 8% en 1982-83 soit une baisse cumulative de plus de 17% au cours de ces quatre années. Le graphique 1 illustre la diminution constante du niveau de dépenses par étudiant qui résulte surtout du fait que les clientèles additionnelles ne sont plus financées par des crédits supplémentaires depuis 1979-80, mais plutôt par un prélèvement à même l'enveloppe réservée aux universités.

Graphique 1 - Evolution des dépenses des universités québécoises par étudiant de 1978-79 à 1982-83 en dollars constants de 1978-79



Sources: Tableau 1 en annexe

Le tableau suivant qui dresse le bilan des compressions budgétaires depuis 1979-80, montre l'ampleur des contraintes financières que l'ensemble du réseau universitaire a dû subir au cours des dernières années ou aura à subir en 1983-84 selon les indications de la demande d'avis. Au total durant cette période l'ensemble des compressions résultant d'une indexation incomplète ou nulle des dépenses, du non-financement des augmentations de clientèles et des réductions salariales, s'élève à tout près de 275$ millions, ce qui représente plus de 32% de l'enveloppe de l'année 1983-1984. Cette estimation de l'ampleur des compressions est plutôt conservatrice puisque le manque à gagner résultant du non-financement des clientèles additionnelles a été estimé à partir du montant prélevé dans l'enveloppe pour redistribution entre les universités. Or les prélèvements effectués selon l'ancienne formule des variations de clientèles sous-estimaient nettement les coûts des nouvelles clientèles, de sorte que le montant prélevé n'indique qu'une fraction - environ la moitié - du manque à gagner du réseau universitaire par suite du non-financement des nouvelles clientèles.

A ce tableau s'ajoutent pour les deux prochaines années, soit 1984-85 et 1985-86, des coupures budgétaires de 20$ millions par année telles qu'annoncées par le Ministre de l'Education dans sa demande d'avis. De sorte qu'au total en 1985-86, si les compressions sont maintenues et si les clientèles étudiantes demeurent au même niveau qu'en 1983-84, les subventions de fonctionnement allouées aux universités québécoises auront subi une compression de l'ordre de 310$ millions, soit l'équivalent de plus du tiers des subventions actuelles de fonctionnement. Cette compression se sera faite sur une période de seulement six années.

1.3 Comparaison Québec, Ontario et autres provinces

Le tableau 2 en annexe montre l'évolution des subventions aux universités dans les différentes provinces canadiennes. On remarque que jusqu'en 1980-81, le Québec a augmenté ses subventions aux universités plus rapidement que les autres provinces. Par la suite cependant, la situation s'est inversée. Au cours de la période étudiée, soit de 1976-77 à 1982-83, on peut constater que les ressources consacrées aux universités ont augmenté de

Tableau 1 - Bilan des compressions budgétaires imposées aux universités de 1979-80 à 1983-84 (en millions de $)

	Compression ou indexation comprimée des dépenses	Prélèvement pour variation de clientèles	Sous-total	Compressions salariales[3]	Total
1979-80	12,0	16,1	28,1	--	28,1
1980-81	--	17,4	17,4	--	17,4
1981-82	30,0	16,7	46,7	--	46,7
1982-83	12,7	26,2[1]	38,9	52,0	90,9
1983-84	20,0	42,5[2]	62,5	28,0	90,5
Total	74,7	118,9	193,6	80,0	273,6

(1) Comprenant 19,2$ millions pour les variations de clientèles 1979-80 et 1980-81 et 7$ millions pour celles de 1982-83

(2) Comprenant 14,0$ millions pour les variations de clientèles 1980-81 et 1981-82, 11,2$ millions pour celles de 1982-83 et 17,3$ millions pour celles de 1983-84

(3) Les compressions salariales découlant de l'application de la Loi 70 et de la politique de rémunération gouvernementale sont de nature différente des autres puisque, dans ce cas, il ne s'agit pas de demander aux universités de réduire leurs dépenses comme elles le peuvent, mais de récupérer directement des sommes dans la poche des employés. Ce sont néanmoins des compressions.

82% au Québec pendant qu'en Ontario et dans les autres provinces elles augmentaient respectivement de 57% et 84%.

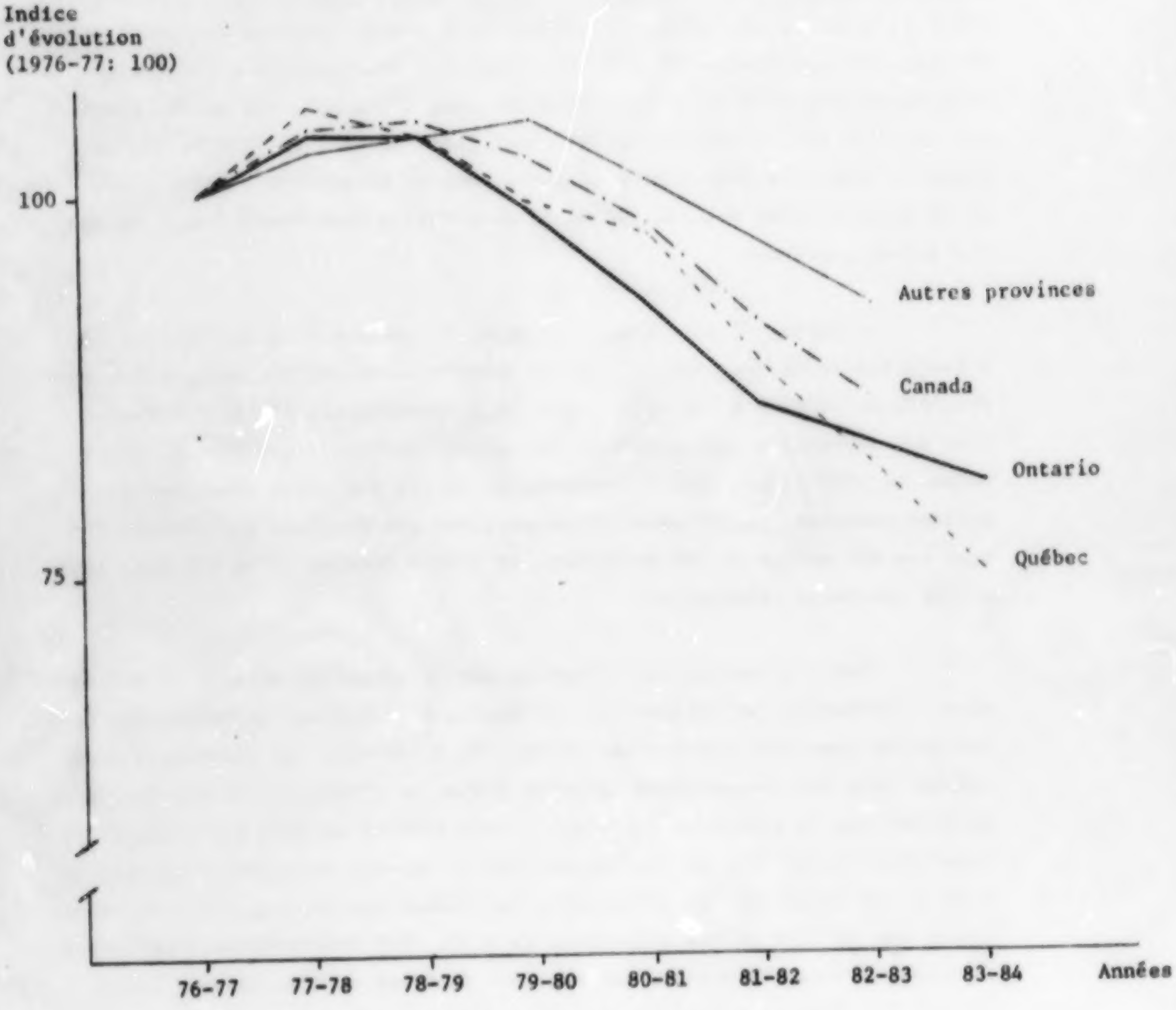
Au Québec cependant, l'augmentation des ressources consacrées aux universités a été accompagnée d'une croissance importante des clientèles. C'est en effet ce que révèle le tableau 3 en annexe montrant durant la même période une augmentation de 25% des clientèles universitaires québécoises comparativement à 7% en Ontario et à 15% dans l'ensemble des autres provinces canadiennes. C'est particulièrement entre 1976-77 et 1980-81 que le Québec a connu ses plus fortes augmentations de clientèles (+ 19%) alors qu'en Ontario elles ont diminué de 3% et qu'elles sont restées stables dans les autres provinces.

A partir de ces données de base, le tableau 4 en annexe retrace l'évolution en dollars courants et en dollars constants des subventions par étudiant de 1976-77 à 1982-83. Ainsi on y constate que l'indice d'évolution des subventions par étudiant par rapport à 1976-77 est plus faible au Québec en 1982-83 que dans l'ensemble des autres provinces canadiennes. En dollars constants par exemple les subventions par étudiant ont diminué durant ces six années de 18% au Québec, de 17% en Ontario et de 10% dans les autres provinces canadiennes.

Cette situation est illustrée par le graphique suivant où est comparée l'évolution des subventions par étudiant au Québec, en Ontario et dans les autres provinces canadiennes de 1976-77 à 1983-84. En ajoutant l'année 1983-84 dans les comparaisons entre le Québec et l'Ontario, il est facile de constater que la situation qui vient d'être décrite ne fera que s'amplifier étant donné qu'en 1983-84 les subventions en Ontario devraient augmenter de 7,5% et les clientèles de 3% tandis qu'au Québec les subventions n'augmenteraient que de 1,5% et les clientèles de 2,5%. Les compressions budgétaires dans les universités québécoises ont donc rattrapé et même dépassé celles qui ont été faites en Ontario et dans les autres provinces.

Sans compter qu'en Ontario les compressions imposées aux universités ont été compensées dans une large mesure par des augmentations au niveau des frais de scolarité. Il en est de même dans la plupart des autres provinces

Graphique 2 - Comparaison de l'indice d'évolution des subventions aux universités par étudiant, en $ constants de 76-77 entre le Québec, l'Ontario, les autres provinces et le Canada



Source: Tableau 4 en annexe.
En 1983-84 il s'agit d'une estimation pour l'Ontario et le Québec basée sur les hypothèses d'un taux d'inflation de 8% pour l'ensemble du Canada, d'une augmentation des subventions de 7,5% en Ontario et 1,5% au Québec et des prévisions d'augmentation de clientèles de 3% en Ontario et 2,5% au Québec. Ces données ne sont pas disponibles pour l'ensemble des autres provinces.

canadiennes, à l'exception du Québec où les frais de scolarité sont gelés depuis plusieurs années. Il suffit de mentionner par exemple qu'en Ontario les frais de scolarité par étudiant équivalent temps complet ont pratiquement doublé entre 1976-77 et 1983-84 alors qu'au Québec ils sont restés pratiquement au même niveau durant la même période.

2. LE COÛT UNITAIRE

L'analyse précédente montre que les compressions budgétaires des récentes années ont été plus fortes au Québec que dans les autres provinces canadiennes si bien que le Québec a rejoint l'Ontario où les efforts de compressions étaient considérés jusqu'à récemment comme les plus sévères de tout le milieu universitaire canadien. Il convient maintenant de se demander si le réseau universitaire québécois est plus «coûteux» par étudiant que celui de l'Ontario et des autres provinces canadiennes.

Le Conseil des universités tient à souligner d'emblée qu'il n'est pas épris de ces comparaisons, puisqu'elles imputent, sans raison valable un caractère idéal aux modèles de développement et aux modes de financement des autres systèmes universitaires. Cependant, elles ont été, et sont souvent, citées par d'autres pour justifier des décisions financières, telles les coupures. L'analyse ci-dessous démontre que s'il y avait des écarts il y a quelques années, il n'en reste plus. Le Conseil ne peut donc admettre que des écarts de coût par étudiant entre les diverses provinces servent de justification à de nouvelles compressions budgétaires.

2.1 Méthodologie

Outre les subventions gouvernementales, les universités canadiennes bénéficient d'un support financier des étudiants, beaucoup plus considérable ailleurs qu'au Québec. En effet, les frais de scolarité au Québec sont pratiquement stables depuis une bonne quinzaine d'années alors que dans les autres provinces ils ont presque doublé au cours des six dernières années. Ce qui a eu pour effet d'atténuer les compressions budgétaires faites ailleurs puisque les étudiants ont financé en partie ce que les gouvernements refusaient de faire. Présentement les droits de scolarité au Québec représentent environ la moitié de ceux de l'Ontario et de la plupart des autres provinces canadiennes. C'est pourquoi la comparaison sera faite à partir de la somme des subventions et des droits de scolarité par étudiant du Québec, de l'Ontario et des autres provinces canadiennes.

Le système universitaire québécois ne comporte pas l'équivalent de la première année du premier cycle qu'on retrouve ailleurs. Comment

tenir compte de cette différence dans la comparaison?

En ce qui concerne l'Ontario, la méthode de financement des universités alloue à la première année du premier cycle presque deux fois moins de ressources par étudiant que partout ailleurs au Canada, ce qui fausse énormément la comparaison entre l'Ontario et les autres provinces canadiennes (et surtout le Québec). En effet selon une étude publiée en 1980 par le ministère de l'Education du Québec (1), les étudiants de la première année en Ontario qui représentent 31,5% des clientèles totales ne reçoivent que 18,5% des BIU'S (Basic income units), l'unité de mesure qui, dans la formule ontarienne, est utilisée pour répartir les subventions de fonctionnement. Ainsi, pour l'Ontario, les subventions et les droits de scolarité de même que les clientèles imputables à la première année sont retranchés selon l'hypothèse qu'ils représentent respectivement 18,5% des subventions et 31,5% des droits de scolarité et des clientèles totales.

En ce qui concerne les autres provinces, de retrancher leur première année universitaire ne change pas le per capita puisque les subventions et les droits de scolarité ne différencient pas entre cette année et les autres.

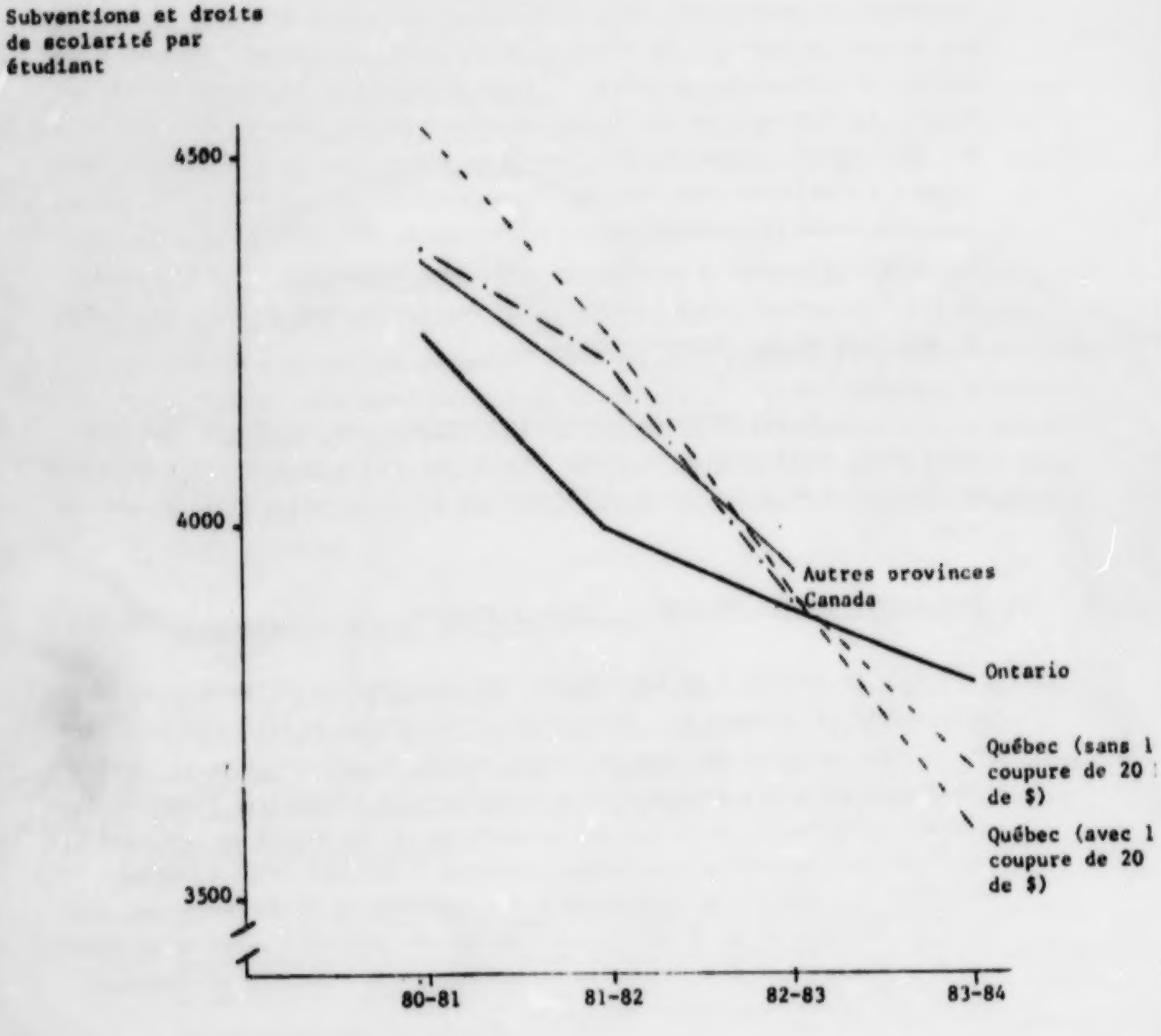
2.2 Comparaison Québec, Ontario et autres provinces

Le tableau 5 en annexe montre les résultats de la comparaison interprovinciale de la somme des subventions et des droits de scolarité de 1980-81 à 1983-84. Au cours des deux dernières années, où nous avons vu que les universités québécoises avaient subi des compressions budgétaires beaucoup plus grandes qu'ailleurs, le niveau des subventions et des droits de scolarité par étudiant de l'Ontario et des autres provinces a rattrapé celui du Québec. En effet, en 1980-81 cet indicateur était supérieur de 6% au Québec par rapport à l'Ontario et de 4% par rapport aux autres provinces alors qu'en 1982-83 il est supérieur de 0,5% seulement par rapport à l'Ontario et inférieur de 1% par rapport aux autres provinces.

---

(1) Analyse de l'évolution de l'enseignement supérieur à la lumière d'indicateurs socio-économiques, p. 33

Graphique 3 - Evolution des subventions et des droits de scolarité par étudiant en dollars constants de 1976-77 pour le Québec, l'Ontario, les autres provinces et le Canada, 1980-81 à 1982-83 (à l'exclusion de la 1ère année ailleurs qu'au Québec)



Source: Tableau 5 en annexe

Les données des autres provinces n'étant pas disponibles pour 1983-84 la comparaison des subventions et des droits de scolarité par étudiant pour cette année a été faite uniquement avec l'Ontario. Ainsi pour 1983-84 l'Ontario avec 7,5% d'augmentation des subventions, 3% d'augmentation de clientèles et 5% d'augmentation des droits de scolarité se retrouve nettement au-dessus du Québec en ce qui concerne l'indicateur subventions plus droits de scolarité par étudiant. Même en ajoutant 20M de $ aux subventions annoncées pour le Québec dans la demande d'avis du Ministre (c'est-à-dire en éliminant la coupure prévue), les subventions et les droits de scolarité par étudiant au Québec pour 1983-84 seraient inférieurs de 3% à ceux de l'Ontario.

Cette situation est illustrée par le graphique 3 montrant en dollars constants de 1976-77 que les subventions et les droits de scolarité par étudiant ont non seulement diminué plus rapidement au Québec qu'ailleurs au Canada, mais aussi baisseront en 1983-84 à un niveau inférieur à celui de l'Ontario et cela même sans la coupure de 20 millions de dollars annoncée par le Ministre de l'Education. Un coût par étudiant comparativement élevé ne peut donc être la raison invoquée pour continuer les coupures budgétaires après 1982-83.

2.3 La masse salariale et les salaires

Ayant démontré que le coût par étudiant n'est pas plus élevé au Québec qu'ailleurs au Canada, on peut se demander si les budgets sont répartis de la même manière entre les grands postes de dépenses, si les coûts d'enseignement propement dit sont les mêmes, et finalement si les salaires moyens sont plus élevés.

Il est donc important d'examiner l'affectation des ressources aux grands postes de dépenses: masse salariale, masse salariale d'enseignement et de soutien, autres dépenses. Le tableau 2 ci-après, indique qu'en 1980-81, les pourcentages du total des dépenses consacrées aux salaires, à la rémunération des enseignants et aux autres dépenses sont sensiblement les mêmes partout au Canada, la moyenne canadienne étant respectivement de 73,1%, 43,8% et 26,9%. Tout au plus peut-on noter que la proportion des dépenses affectée

Tableau 2 - Evolution de la répartition des dépenses des universités, par grand poste de dépenses, 1976-77 à 1980-81, en % du total des dépenses

		Québec	Ontario	Autres provinces	Canada
Traitements du personnel enseignant	76-77	42,4	44,2	45,1	44,1
	77-78	43,7	44,1	45,0	44,4
	78-79	43,2	44,3	45,8	44,5
	79-80	43,1	44,2	45,7	44,4
	80-81	42,3	43,9	44,9	43,8
Autres salaires	76-77	31,8	29,5	29,1	29,9
	77-78	30,0	29,5	29,1	29,4
	78-79	30,0	29,4	28,6	29,3
	79-80	30,6	28,4	29,3	29,3
	80-81	30,9	28,5	28,8	29,3
Sous-total des masses salariales	76-77	74,2	73,7	74,2	74,0
	77-78	73,7	73,6	74,1	73,8
	78-79	73,2	73,7	74,4	73,8
	79-80	73,7	72,6	75,0	73,7
	80-81	73,2	72,4	73,7	73,1
Autres dépenses	76-77	25,8	26,3	25,8	26,0
	77-78	26,3	26,4	25,9	26,2
	78-79	26,8	26,3	25,6	26,2
	79-80	26,3	27,4	25,0	26,3
	80-81	26,8	27,6	26,3	26,9

Source: Tableau 7 en annexe

au personnel non enseignant est légèrement supérieure au Québec, ce qui pourrait provenir soit de salaires moyens plus élevés soit d'un appareil administratif plus complexe.

En ce qui concerne les coûts d'enseignement proprement dits, puisque le facteur de coût le plus important est la masse salariale des enseignants, il convient de comparer les dépenses par étudiant affectées à la rémunération des enseignants. Le tableau 3, ci-dessous, indique l'évolution de cette comparaison de 1976-77 à 1980-81. Encore ici il ressort qu'en 1980-81, le Québec se comporte sensiblement de la même façon que les autres provinces: masse salariale par étudiant de 2 686$ au Québec, de 2 522$ en Ontario et de 2 639$ ailleurs au Canada. L'écart entre le Québec et l'Ontario étant attribuable à la différence entre les moyennes salariales de cette année. (4 659$ pour les professeurs comme on le verra ci-bas).

Tableau 3 - Evolution des traitements du personnel enseignant par étudiant de 1976-77 à 1980-81

	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81
Québec	1 929	2 277	2 416	2 537	2 686
Ontario	1 850	2 093	2 280	2 395	2 522
Autres provinces	1 873	2 052	2 282	2 487	2 639
Canada	1 876	2 121	2 315	2 465	2 607

Source: Tableaux 3 et 7 en annexe

En ce qui concerne les salaires, les données disponibles indiquent que, en 1978-79, le salaire moyen des professeurs était de 32 683 $ au Québec, de 29 463 $ en Ontario, et de 28 554 $ dans les autres provinces. En 1980-1981 ce salaire moyen se situe à 39 330 $ (estimation) au Québec, à 34 989 $ en Ontario et à 34 815 $ dans les autres provinces. En 1980-81 des écarts existaient donc entre le Québec et l'Ontario (+ 12%) et entre le Québec et les autres provinces (+ 13%) [(1)].

Ces écarts disparaissent cependant par suite de la Loi 70 et de l'application aux universités de la politique salariale gouvernementale pour 1983-84. Nous estimons en effet qu'en 1983-84 le salaire moyen des professeurs sera de 46 366 $ au Québec, de 46 520 $ en Ontario et de 46 289 $ dans les autres provinces. Les écarts entre le Québec et l'Ontario et entre le Québec et les autres provinces se trouvent donc être, en 1983-84, respectivement de - 0,3% et de + 0,2% [(2)].

Ces comparaisons sont très grossières; elles ne tiennent pas compte de la structure d'âge du corps professoral, ni de sa répartition par secteur disciplinaire ou par rang. Elles ne parlent donc pas du salaire gagné par un ou des professeurs. Elles permettent, cependant, de conclure que le salaire moyen du corps professoral au Québec est désormais comparable au salaire moyen que l'on observe au Canada.

---

(1) A Financial Analysis of the Ontario University System 1981 et 1982.

(2) Estimations basées sur l'augmentation de l'Indice des prix à la consommation et des politiques salariales du Québec et des autres provinces.

3. LE COÛT GLOBAL

3.1 Le contexte

Le tableau 4 compare l'effort financier des différentes provinces pour leurs universités par rapport à leur population et à leur produit intérieur brut. La comparaison montre qu'au chapitre des universités, le Québec dépense plus par habitant que l'Ontario; il ressort aussi que le Québec consacre à ses universités une plus grande part de son produit intérieur brut que l'Ontario et les autres provinces. Puisque la comparaison est faite sans déduire le financement de la 1ère année universitaire au Canada anglais (à peu près 25% du total) il s'ensuit que les écarts sont en réalité plus importants, et que le Québec dépense plus que les autres que ce soit par habitant ou par rapport à la richesse collective.

Au chapitre 2 nous avons vu que les compressions de 1981-82 et 1982-83 ont éliminé à toutes fins pratiques les écarts par rapport à l'Ontario et au reste du Canada pour l'indicateur «subventions + frais de scolarité». En ce qui concerne les indicateurs de financement par habitant et par rapport au produit intérieur brut des écarts importants demeurent même après les compressions de 1981 à 1983.

L'origine de ces écarts tient essentiellement à trois facteurs: d'abord les universités québécoises accueillent plus d'étudiants que celles des autres provinces (excluant ceux de leur 1ère année). En 1981-82 par exemple elles accueillaient 20,3 étudiants par 1 000 habitants, contre approximativement 17 en Ontario et 16 dans les autres provinces, exclusion faite dans ces deux derniers cas des étudiants de 1ère année (au moins 25% des clientèles totales).

En outre, les frais de scolarité moins élevés au Québec qu'ailleurs impliquent que la collectivité québécoise prend à sa charge une plus grande part des dépenses universitaires et donc que l'effort collectif sera quelque peu plus élevé (de l'ordre de 10% de plus).

A eux seuls, ces deux facteurs expliquent presque complètement l'effort financier plus élevé du Québec par rapport à la population. Res-

Tableau 4 - Efforts financiers des provinces pour l'enseignement universitaire,(1) 1980-81 à 1982-83

		Québec	Ontario	Autres provinces	Canada
Subventions de fonctionnement par habitant ($)	1980-81	117,55	92,11	108,66	105,13
	1981-82	125,48	100,67	120,83	114,91
	1982-83	130,92	112,10	134,87	125,75
Subventions de fonctionnement en pourcentage du PIB (%)	1980-81	1,11	0,71	0,85	0,86
	1981-82	1,03	0,67	0,83	0,82
	1982-83	1,06	ND	ND	ND
Population (1981-82) (en milliers)		6 455,7	8 664,7	9 308,2	24 428,6
PIB (1981-82) (en millions de $)		78 316	129 970	135 003	343 289

ND= non disponible

Sources: Revue Statistique Canada (11-003) pour les populations; Comptes économiques provinciaux - Statistique Canada (13-213); Finances publiques provinciales - Statistique Canada (68-205).

(1) Il s'agit là d'une comparaison des systèmes universitaires de chacune des provinces sans distinction de la durée des programmes, comprenant donc pour les provinces autres que le Québec le financement de leur 1ère année universitaire.

tent certains coûts inhérents à des choix de structures, tels que la présence du niveau CEGEP et le double réseau linguistique, choix qui sont difficiles à quantifier mais qui peuvent dans certains cas s'avérer importants.

Par ailleurs, le fait que le produit intérieur brut par habitant du Québec soit d'environ 24% moins élevé qu'en Ontario et 20% moindre que dans les autres provinces, implique que les dépenses du Québec rapportées au PIB seront plus élevées qu'ailleurs. De fait si on compare la part des dépenses gouvernementales consacrées aux universités, on constate qu'elle est sensiblement la même partout au Canada, le Québec se situant déjà quelque peu au-dessous des autres provinces en 1980-81 (Tableau 5).

Tableau 5 - Part des dépenses gouvernementales consacrées aux universités,(1) 1980-81 à 1982-83

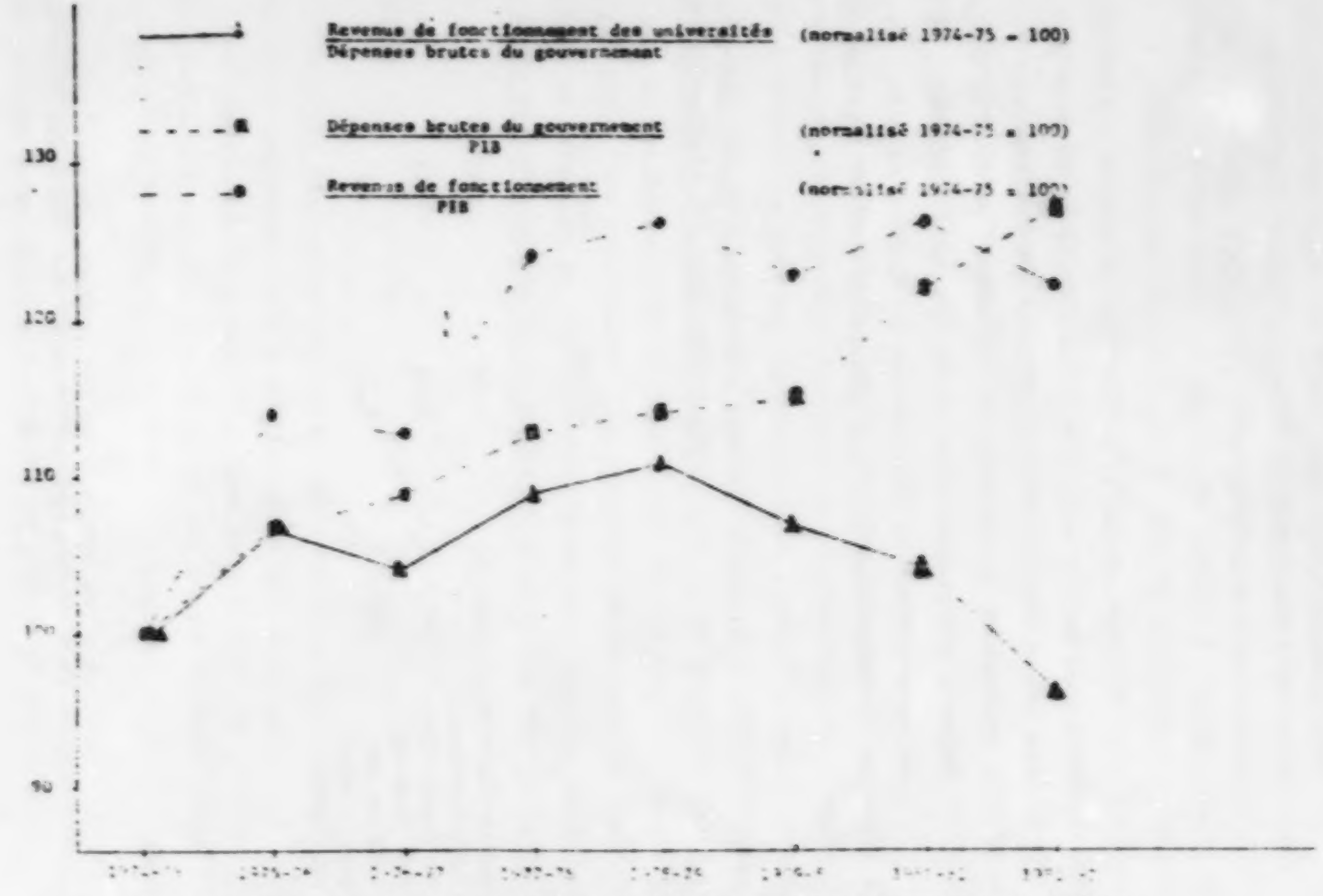
		Québec	Ontario	Autres provinces	Canada
Subventions de fonctionnement en pourcentage des dépenses totales des gouvernements provinciaux	1980-81	3,96	4,45	4,25	4,22
	1981-82	3,76	4,33	4,15	4,08
	1982-83	3,74	ND	ND	ND

ND= non disponible

Sources: voir tableau 4

(1) Il s'agit là d'une comparaison des systèmes universitaires de chacune des provinces sans distinction de la durée des programmes comprenant donc pour les provinces autres que le Québec le financement de leur 1ère année universitaire.

Graphique 4 - Indices d'évolution d'indicateurs de financement des universités québécoises de 1974-75 à 1981-82



Sources: DGREU-MEQ, Comptes économiques du Québec, Etats financiers du Québec

De plus, le graphique 4, qui est tiré de l'avis du Conseil des universités sur le niveau de financement du réseau universitaire pour 1982-83, montre l'évolution des revenus de fonctionnement du réseau universitaire et des dépenses du gouvernement en général de 1974-75 à 1981-82. On y constate que le Québec dépense une plus grande part de la richesse collective pour ses universités en 1981-82 qu'en 1974-75 et que ceci est également vrai pour l'ensemble des dépenses gouvernementales. On voit, cependant, qu'à partir de 1978-79, les dépenses au chapitre des universités ont diminué par rapport à l'ensemble des dépenses gouvernementales, atteignant en 1981-82 un niveau moindre qu'en 1974-75.

Au terme de cette analyse, le Conseil des universités est amené à conclure que rien ne peut justifier de nouvelles compressions des subventions aux universités. Le coût unitaire étant maintenant l'un des plus bas au pays, si malgré tout le gouvernement voulait réduire ses subventions, il serait périlleux de le faire sans de profondes remises en cause des choix qui ont conduit au système universitaire que nous connaissons. Il faudrait en particulier revoir les politiques d'accessibilité et de frais de scolarité, de même que la structure de l'enseignement supérieur. Procéder autrement conduirait à une dégradation rapide de la qualité du système universitaire québécois.

3.2 L'accessibilité

On pourrait caricaturer la définition québécoise de l'objectif d'accessibilité en exagérant (mais pas beaucoup) comme suit: garantir l'accès à l'université pour tout individu, dans le programme de son choix, à l'université de son choix, dans la région de son choix, dans la langue de son choix et autant de fois qu'il le veut.

Remarquons que la définition ontarienne du principe d'accessibilité est la suivante: on garantit à tout étudiant qualifié qui le veut l'accès à un programme, à une université (et pas nécessairement au programme ou à l'université de son choix). Déjà en 1981 le "Report of the Committee on the Future Role of Universities in Ontario" du Ontario Ministry of Colleges and Universities signalait "if the ressources are not available ...

Some degree of accessibility will have to be sacrificed in order to preserve quality".

En fait la pratique au Québec ne s'éloigne pas autant qu'on pourrait le croire de celle de l'Ontario. Bien des programmes sont contingentés et pour des raisons très variées. Qui contingente, pourquoi, et de quel droit, dépend du programme et du moment. Dans ces conditions une remise en cause du principe d'accessibilité impliquerait un débat de fond sur ce que veut dire le droit à l'éducation.

Ce débat est loin d'être fait. Néanmoins, puisque les coûts sont engendrés par le nombre d'étudiants, si le gouvernement décide de continuer sa politique de compressions budgétaires, il devrait aussi être très clair quant aux priorités à retenir; tout en insistant comme auparavant, sinon plus, sur l'objectif de démocratisation de l'enseignement universitaire, le ministère devrait préciser et raffiner la définition du principe d'accessibilité.

3.3 <u>La structure de l'enseignement supérieur</u>

Peu de sociétés ont un aussi grand nombre d'universités à vocation générale par million d'habitants que le Québec. Cette multiplicité d'universités implique des coûts de structure en conséquence et des duplications également coûteuses. La petite taille et l'éloignement de certains de ces établissements entraînent aussi des dépenses élevées. A moins de vouloir renverser ses propres décisions, le gouvernement se doit d'en tenir compte dans le financement des universités.

Si la capacité de payer est la raison invoquée pour continuer les coupures au financement des universités, à défaut de remettre en cause le nombre d'universités ou leur vocation, le Ministre de l'Education devra prendre des décisions, souvent douloureuses, qui lui reviennent pour réduire le nombre des services offerts par les universités, pour restreindre la variété des activités d'enseignement et pour augmenter la différentiation des établissements.

Le Ministre devra, par exemple, décider si l'on peut se permettre de maintenir quatre facultés de médecine et trois écoles de médecine dentaire (les admissions dans un de ces secteurs sont contingentées à la demande même du gouvernement). Il reviendra au Ministre également de décider si la rationalisation et la consolidation des programmes de formation et de perfectionnement des maîtres s'imposent puisque le ministère de l'Education est, non seulement l'employeur principal, mais aussi le promoteur dans la plupart des cas pour ces programmes.

La double structure CEGEP-université entraîne des coûts considérables. Ces coûts ne résultent pas de l'inefficacité des universités, mais bien de décisions gouvernementales. L'existence des deux niveaux entraîne obligatoirement des zones grises de responsabilités. L'enseignement des langues, de la musique, l'éducation des adultes, certaines formations professionnelles sont des exemples qui viennent à l'esprit. Un corollaire au maintien des compressions budgétaires devrait être de considérer les questions de chevauchement entre le CEGEP et l'université, soit pour éliminer les duplications, soit pour parrainer des programmes conjoints lorsque des coûts moindres en résulteraient.

3.4 Les frais de scolarité

Le gel des frais de scolarité a certainement contribué à l'augmentation du taux d'accès et du taux de fréquentation à l'université au Québec. Peut-on cependant affirmer que le gel a vraiment contribué à la démocratisation de l'enseignement universitaire? Certaines études semblent indiquer que l'enseignement supérieur, loin de redistribuer la richesse, profite surtout aux mieux nantis.

Au Québec, le gouvernement finance une plus grande partie des coûts de l'enseignement universitaire que dans les autres provinces où les frais de scolarité sont plus élevés. Mais cette situation soulève la question de la répartition des coûts de l'enseignement universitaire dans la société. Question extrêmement complexe et rendue encore plus difficile parce qu'on connaît mal la situation financière réelle des étudiants (plutôt que leur provenance socio-économique).

Si le gouvernement devait remettre en cause la part de la richesse collective consacrée aux universités, il devrait procéder à une étude en profondeur de la question des frais de scolarité, de la fiscalité qui s'y rattache et de la condition financière des étudiants, avec pour objectif d'en arriver non seulement à une réduction du financement public des universités, mais surtout à une plus grande démocratisation de l'enseignement universitaire et à une répartition plus équitable de ses coûts dans la société.

4. LE RENDEMENT DES UNIVERSITÉS QUÉBÉCOISES

4.1 Les conséquences des compressions budgétaires

L'évolution de la situation financière des universités ne peut manquer d'inquiéter le Conseil des universités. Le rythme et l'ampleur des compressions budgétaires ont été plus élevés au Québec que partout ailleurs au Canada et il faut maintenant se demander quelles seront les conséquences de cette évolution.

Il sera toujours difficile de chiffrer exactement l'effet des diverses compressions budgétaires sur le fonctionnement des universités. Et cela pour plusieurs raisons. D'abord, parce que les délais de réponse sont longs: on n'abolit pas un programme en une journée, ni même en une année puisque les étudiants inscrits doivent être respectés. Ensuite, parce que les universités peuvent jusqu'à un certain point rendre moins coûteuses certaines activités par un certain nombre d'expédients: par exemple, en substituant des chargés de cours à des professeurs réguliers ou en réduisant l'entretien des immeubles et des appareils. Enfin, parce que les données précises prennent souvent quelque temps à recueillir.

En 1980, le gouvernement ontarien demandait à un comité indépendant de l'éclairer sur la situation financière des universités de cette province. Quelques mois plus tard, le comité dans son rapport[1] indiquait que les universités de cette province se trouvaient dans une situation précaire et que, si le gouvernement ontarien continuait de réduire ses subventions, des remises en cause très importantes devraient être faites pour préserver la qualité des activités. Et la commission parlait de fermetures d'universités, de l'abolition des études avancées (2e et 3e cycles) dans plusieurs campus et d'autres mesures tout aussi radicales.

Or les universités ontariennes disposaient à ce moment de re-

---

(1) Report of the Committee on the Future Role of Universities in Ontario, Ontario Ministry of Colleges and Universities, 1981

venus par étudiant plus élevés que les universités québécoises aujourd'hui. Qu'en est-il alors au Québec?

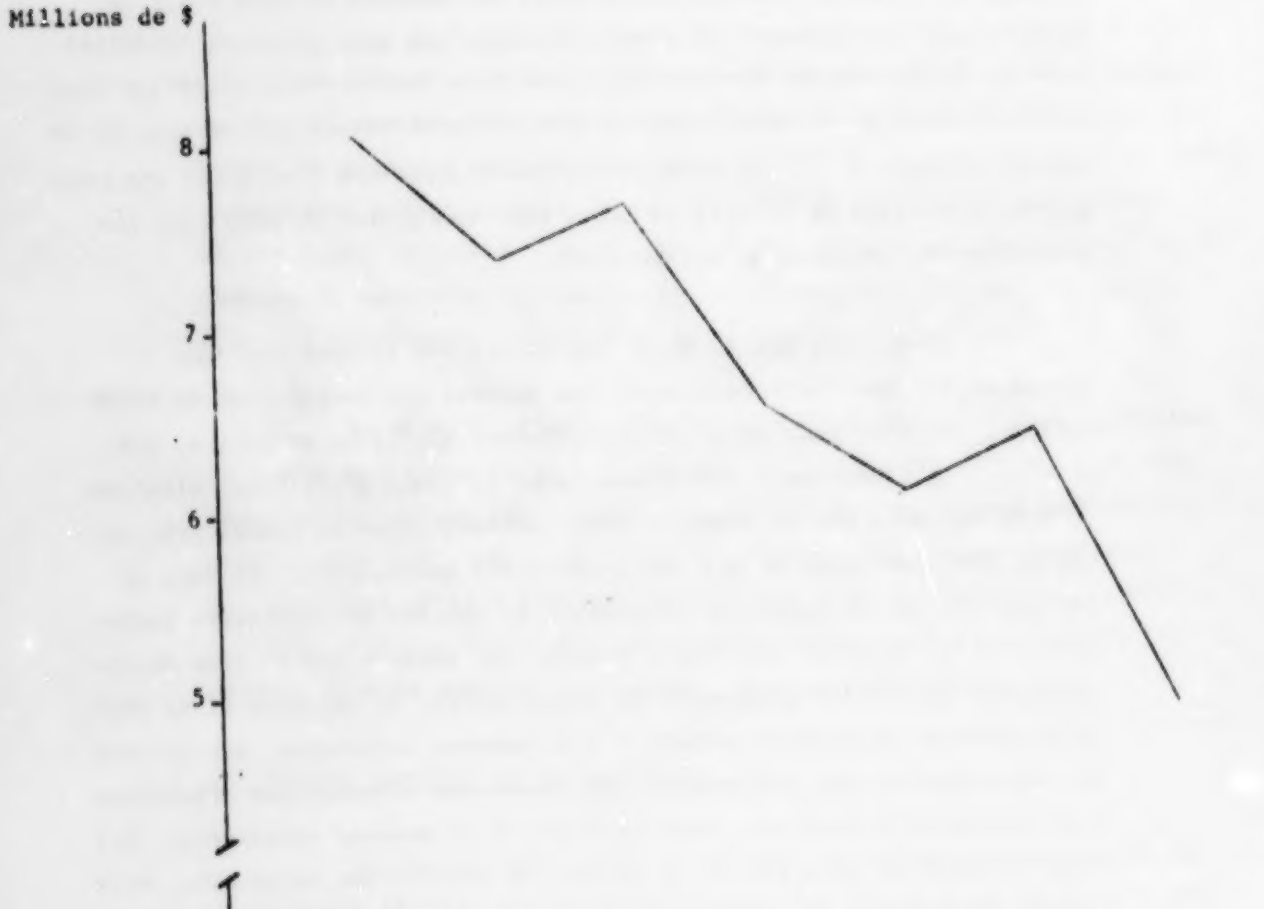
On peut se faire une idée des effets des compressions en suivant l'évolution de certaines catégories de dépenses qui se situent dans la marge de manoeuvre des universités, c'est-à-dire qui ne sont pas sujettes à des conventions collectives ou à des exigences rigides du même type. C'est le cas, par exemple, du budget des bibliothèques et le graphique 5 illustre les effets désastreux des restrictions budgétaires dans ce secteur.

Il s'agit là d'une illustration très simple des effets des compressions budgétaires. La réduction est d'autant plus dramatique que le Québec ne disposait pas au départ d'une documentation comparable à celle de l'Ontario par exemple. La documentation constituant un outil fondamental pour l'enseignement et la recherche, c'est donc la qualité même des activités universitaires qui se trouve affectée.

Mais il existe aussi d'autres données très simples qui laissent entrevoir une réalité inquiétante que ne devraient pas masquer les statistiques financières. Ainsi en est-il du ratio étudiants ETC/professeurs réguliers qui est de 17,4 au Québec, alors qu'en Ontario, il est de 14,4 (15,7 si on inclut la première année). Cela signifie que pour atteindre le même ratio de 14,4, les universités québécoises devraient engager quelque 1500 nouveaux professeurs réguliers. Comme la masse salariale d'enseignement par étudiant est sensiblement la même dans les deux provinces, il faut conclure que les universités ontariennes pour le même nombre d'étudiants engagerait quelque 1500 professeurs réguliers de plus que ne le font les universités québécoises. Le salaire moyen des professeurs réguliers étant désormais à peu près le même dans les deux provinces, l'écart provient de ce que le Québec engage beaucoup plus de chargés de cours et d'auxiliaires d'enseignement.

Ce comportement peut s'expliquer par plusieurs facteurs. D'abord, il est habituellement associé à un système qui offre une gamme étendue d'activités (programmes, cours, stages, etc.). Pour maintenir son niveau d'activités, il se doit de réduire ses coûts et donc de rem-

Graphique 5 - Dépenses d'acquisitions de volumes et périodiques (au fonds de fonctionnement), 1975-76 à 1981-82 en $ constants de 1975-76*



* Calculés à partir de la composante "volumes et périodiques" du Ontario University Non-Salary Price Index pour 1975-76 à 1980-81 et une estimation de l'indice pour 1981-82.

Source: Tableau 8 en annexe

placer des professeurs par des chargés de cours dont le coût est moins onéreux. Les postes de professeurs sont alors gelés et leur remplacement se fait par des chargés de cours. Une autre raison de cette situation est que les universités engagent souvent des chargés de cours pour certaines activités d'enseignement pour lesquelles le corps professoral régulier est mal préparé. En période de contraintes, surtout de compressions rapides, les universités ont souvent recours à cet expédient pour solutionner les problèmes aigus que peut poser de soudaines hausses de la demande dans certains domaines. Enfin, cette situation peut aussi résulter d'un comportement rigide des professeurs sur le plan de la charge de travail, ce qui conduit les administrations à utiliser une plus grande proportion de chargés de cours pour rencontrer au même coût les exigences des conventions collectives.

Il ne fait pas de doute que toutes ces raisons ont joué et jouent encore dans le comportement des universités québécoises en cette matière. Et l'on peut sans crainte affirmer que cette situation, qui résulte d'un financement insuffisant pour la gamme d'activités offertes ou dans certains cas de coupures trop rapides, cause de graves préjudices au fonctionnement normal des universités québécoises. Et cela se reflète sur les performances d'ensemble du système universitaire québécois. Il ne faudrait pas trop s'étonner par exemple que le taux de diplômation aux divers programmes de baccalauréat, de maîtrise et de doctorat demeure en général inférieur à la moyenne canadienne, que le taux de participation des professeurs chercheurs aux concours des organismes subventionnaires fédéraux reste inférieur à la moyenne canadienne. Cet état de chose ne date pas de la période de restriction budgétaire, mais il est certain que le contexte financier actuel n'est pas étranger à sa persistance.

Puisqu'il paraît très improbable que les subventions aux universités reviennent bientôt à un niveau plus confortable, le Conseil estime qu'il est urgent d'adopter des modes de fonctionnement plus efficaces et il veut maintenant évoquer quelques pistes qui pourraient s'avérer fructueuses.

4.2 Les programmes et les cours de 1er cycle

Le développement du 1er cycle s'est fait de façon très extensive, c'est-à-dire par l'introduction de nouveaux programmes, de nouvelles spécialités et de nouveaux cours. Ceci a permis de recruter de nouvelles clientèles et de contribuer ainsi à rendre l'université de plus en plus accessible. Mais cela s'est fait dans un contexte de programmes très spécialisés et cette multiplication a souvent amené le gonflement des banques de cours et d'activités. Le Conseil estime que le temps est venu pour chaque université de revoir cette situation et d'épurer ses activités de 1er cycle dans le but de rendre cet enseignement aussi efficace et efficient que possible. La réduction des banques de cours, du nombre d'options dans les programmes, la mise en place de troncs communs sont autant de mesures susceptibles de bonifier l'enseignement de 1er cycle, d'éviter l'éparpillement des efforts des professeurs et de réduire le nombre de chargés de cours, dégageant ainsi des ressources pour les affecter à l'engagement de professeurs réguliers.

De même, il faudra s'interroger sérieusement sur la pertinence de chaque programme de certificat dans le but d'éliminer ceux qui sont improductifs ou qui font double emploi avec des programmes équivalents offerts dans les CEGEP. De fait, les universités trouveraient certes des avantages réels à conclure des accords avec les CEGEP pour s'éviter d'offrir certains cours déjà disponibles dans ces établissements, par exemple dans le domaine des langues, de l'administration.

4.3 Les études avancées et la recherche

Le rapport que vient de diffuser le Conseil sur «l'impact du financement fédéral sur le développement du réseau universitaire» a mis en relief la faiblesse relative des performances des universités québécoises dans ce domaine. Cela tient à plusieurs facteurs dont le nombre moins élevé de professeurs réguliers dans les universités québécoises en comparaison avec les autres provinces où le premier cycle comprend une année de plus; dont aussi le ratio étudiant/professeur plus élevé ce qui implique une augmentation de la tâche d'encadrement des étudiants. Ces raisons auxquelles on pourrait en ajouter plusieurs autres tiennent sans doute en bonne partie à l'attention particulière dont a bénéficié le premier cycle au cours de la dernière décennie. Alors que l'accessibilité

constituait l'objectif principal et que la formule de financement traitait indistinctement toute nouvelle clientèle, il n'est pas étonnant que les universités aient fait porter leurs efforts sur le premier cycle où se recrute le gros des clientèles.

Cette situation peut cependant être améliorée par des mesures simples. Ainsi une réduction du nombre de chargés de cours au profit de professeurs réguliers permettrait d'augmenter les effectifs des chercheurs. De même la modulation des tâches permettrait aux professeurs plus actifs en recherche de consacrer plus de temps à ces activités. Enfin, une planification plus rigoureuse des domaines de recherche et le regroupement de chercheurs ayant des intérêts communs permettraient sans doute de créer des centres au potentiel plus intéressant.

Le Ministre de l'éducation dans son discours sur «l'Avenir des universités québécoises» affirmait qu'«il est impératif de stimuler le développement des études de 2e et 3e cycles et de la recherche». Pour y arriver, il est clair que les universités devront accorder plus d'attention aux études avancées dans les choix qu'elles font de leur mode de fonctionnement et de la répartition de leur budget. Et pour cela, elles devront être incitées et peut-être guidées par une formule de financement qui tienne mieux compte de cet objectif ministériel.

4.4 La coordination

Une stratégie que les universités auraient pu adopter pour améliorer leur rendement est celle de la coordination, du partage des responsabilités et de la mise en commun des ressources (rationalisation des programmes de 3e cycle; services partagés, telles les bibliothèques, l'informatique, les presses universitaires, etc.). C'était peut-être beaucoup espérer d'institutions autonomes et en concurrence. L'on s'attendait cependant à plus. La concertation ne semble avoir existé que lorsqu'elle fut imposée.

La concurrence entre établissements autonomes a été renforcée par le phénomène de financement par enveloppe fermée avec prélève-

ments pour nouvelles clientèles. Chaque université pour maintenir son financement se devait de recruter des nouvelles clientèles, d'où la course aux programmes et aux étudiants. De plus, l'incertitude régnant souvent sur le niveau et la répartition des ressources, le climat n'était pas propice à la concertation, chaque université ayant toujours l'espoir d'améliorer son sort aux dépens des autres. L'introduction d'une nouvelle formule de financement avec des règles simples, stables et connues s'imposait donc. Les délais d'implantation font cependant que le climat ne change guère.

Quelles que soient les circonstances passées du financement, cependant, il est temps que les universités réalisent qu'il est dans leur intérêt à long terme de voir à la planification coordonnée de leurs activités, qu'elles se sentent responsables du bon rendement, du développement ordonné de leur ensemble. C'est d'ailleurs là une condition sine qua non d'une amélioration durable de leur performance d'ensemble au niveau du 2e et du 3e cycles et de la recherche.

4.5 Les coûts de la rationalisation

Plusieurs des mesures dont nous venons de discuter entraîneront des coûts de mise en place. L'abandon de programmes improductifs, par exemple, implique que des professeurs pourraient être amenés à changer d'établissement ou à se recycler. Ailleurs, des crédits seront requis pour permettre de réorienter des programmes qui sont devenus moins pertinents ou pour permettre de conclure des ententes interuniversitaires.

Le Conseil des universités est d'avis que ces mesures sont devenues essentielles au bon fonctionnement du réseau universitaire en cette période difficile et qu'il faudra leur consacrer une part significative de l'enveloppe budgétaire au cours des prochaines années. Compte tenu de l'ampleur des prélèvements déjà prévus pour l'année 1983-84, le Conseil recommande que cette année les sommes nécessaires proviennent de crédits additionnels. Mais il tient à ajouter dès maintenant qu'il souhaite que dès l'an prochain s'établisse l'habitude de réserver une tranche de 1% à 2% de l'enveloppe pour rencontrer les coûts de ces redéploiements.

5. RECOMMANDATIONS

5.1 Les compressions pour 1983-84, 1984-85, 1985-86

La situation financière décrite dans l'avis de l'an dernier et dans les premiers chapitres du présent avis montre que les coûts par étudiant dans les universités québécoises ne sont pas plus élevés qu'ailleurs au Canada, que les efforts de compressions ont été aussi importants ici que dans les autres provinces et certainement plus importants que ceux des autres secteurs de l'éducation au Québec. Le Conseil des universités est d'avis que les compressions budgétaires annoncées pour les prochaines années ne peuvent être justifiées par un coût par étudiant comparativement plus élevé.

Si le gouvernement invoquait l'incapacité pour la société de supporter le coût global de l'enseignement universitaire, le Conseil des universités estime que des remises en cause profondes accompagnées de choix sans doute douloureux, s'imposent avant de procéder à de nouvelles diminutions des ressources consacrées aux universités. Ces remises en cause étant loin d'être faites, il ne faudrait pas appliquer de nouvelles compressions à court terme.

Les universités ont terminé l'année 1981-82 avec des déficits d'exercice totalisant plus de 12 millions de $ malgré des efforts importants de compressions. Ce déficit a épongé le surplus accumulé dans le réseau au cours des années antérieures. Les universités avaient donc à réduire leurs dépenses en 1982-83 d'un montant de 25 millions de dollars (12 millions plus 13 millions de compressions à l'enveloppe de 1982-83). La Loi 70 et ses récupérations salariales, avec diminutions correspondantes des subventions, ayant ôté la marge de manoeuvre principale des établissements, il est d'ores et déjà certain que des déficits importants existeront au 31 mai 1982.

Ceci veut dire que même sans coupure en 1983-84, les universités devront continuer (probablement pour plusieurs années) leurs efforts de réduction de dépenses pour atteindre l'équilibre budgétaire et la résorption du déficit accumulé. La politique de rémunération prévoyant un

gel presque total des salaires jusqu'au 31 décembre 1983 et une augmentation des traitements de 5% durant les cinq premiers mois de 1984, la marge de manoeuvre des universités en 1983-84 est à nouveau minime. Elles devront donc, même en l'absence de toute nouvelle coupure, continuer leurs efforts de rationalisation et de diminution des dépenses.

Le Conseil des universités est d'avis que l'enseignement universitaire québécois présente actuellement des problèmes sérieux, que les coupures des récentes années ont provoqués ou amplifiés. Ainsi, le ratio étudiant ETC/professeurs réguliers est bien trop élevé; le gel des postes et le non-remplacement de professeurs est presque suicidaire par rapport aux besoins de renouvellement du personnel scientifique et au développement de la recherche et des études graduées. Enfin, il y a une limite à la compressibilité des «autres dépenses».

Dans ces conditions, et à la lumière de la contribution des universités depuis plusieurs années à la diminution des dépenses gouvernementales, <u>le Conseil des universités considère inacceptable la compression de 20 millions de dollars prévue pour 1983-84</u> en sus de l'application de la politique de rémunération gouvernementale.

Il est ironique de lire dans la demande d'avis que cette compression budgétaire de 20 millions de $ représente 2,2% des dépenses admissibles de base, «taux comparable à celui des autres niveaux d'enseignement». Si, dans les récentes années (1974-75 à 1980-81), les paramètres de financement appliqués aux universités avaient été comparables à ceux des autres niveaux, la subvention per capita en $ constant aux universités n'aurait pas diminué de 8,7% alors qu'elle a augmenté de 32,9% et 50,4% respectivement au CEGEP et à l'élémentaire-secondaire.

Recommandation 1

ATTENDU	l'ampleur des coupures déjà faites au niveau de financement du réseau universitaire;
CONSIDÉRANT	que le coût par étudiant n'est pas plus élevé au Québec qu'ailleurs au Canada;
CONSIDERANT	qu'il serait difficile de procéder à des réductions importantes de coût, sans remettre en cause des choix fondamentaux et des politiques déclarés du gouvernement;
CONSIDERANT	les réductions des dépenses requises des universités dans les prochaines années même sans l'imposition de nouvelles coupures;
CONSIDERANT	que l'application au réseau universitaire des politiques de rémunération du gouvernement, avec réduction correspondante des subventions, ôte aux établissements leur principale marge de manoeuvre.

Le Conseil des universités recommande au ministre de l'Education:

(de ne pas appliquer la compression annoncée
(de 20 millions de dollars à l'enveloppe de
(financement des universités et d'établir
(l'enveloppe de base, à clientèles constantes,
(des subventions de fonctionnement aux universités
(pour 1983-84 à 881,0 millions de dollars, ce qui
(représente une indexation de 3,89% par rapport
(à 1982-83.

5.2 Le développement et la consolidation

Le Conseil des universités a évoqué précédemment les problèmes aigus posés aux universités par les compressions financières. La décroissance rapide des ressources bibliothécaires et la grandeur du ratio étudiants/professeurs illustrent bien la gravité de la situation.

Puisqu'un retour à des subventions plus confortables ne paraît guère probable, le Conseil estime que les universités devront procéder à des ajustements importants pour maintenir ou améliorer la qualité de leurs activités. Et cela ne pourra se faire que par la recherche d'une plus grande efficacité dans l'enseignement de premier cycle, par une planification plus rigoureuse des activités d'enseignement et de recherche et par une coordination interuniversitaire plus poussée.

Ces ajustements entraîneront sans aucun doute des coûts importants à court terme puisqu'ils amèneront des redéploiements des ressources. Mais le Conseil estime qu'il s'agit là d'opérations nécessaires qui constituent en quelque sorte des investissements pour le futur.

Aussi le Conseil est-il amené à faire la recommandation suivante:

CONSIDÉRANT que le réseau universitaire se doit de rationaliser ses activités et de redéployer ses ressources pour maintenir ou améliorer sa qualité dans le contexte actuel;

CONSIDÉRANT que les redéploiements et les rationalisations en question seront sans aucun doute coûteux;

CONSIDERANT par ailleurs que ces rationalisations et ces redéploiements constituent des investissements nécessaires pour le bon fonctionnement futur du réseau universitaire.

Le Conseil des universités recommande au ministre de l'Education:

(de réserver les crédits provenant de la
(non-application de la compression de 20
(millions de dollars pour financer des
(projets de rationalisation soumis par
(une ou par plusieurs universités conjoin-
(tement.

5.3 Le financement des clientèles additionnelles

Les conséquences du non financement des augmentations des clientèles à l'université ont été analysées en détail dans l'avis du Conseil des universités sur le niveau de l'enveloppe de financement de 1982-83. Sans reprendre tous les arguments, le Conseil des universités tient à insister sur l'importance d'avoir une certaine cohérence entre le financement et les objectifs, entre l'action et le discours et donc de financer par crédits nouveaux les augmentations de clientèles que les universités sont amenées à admettre en poursuivant l'objectif gouvernemental d'accessibilité.

Le Conseil des universités réitère donc sa recommandation d'ajouter à l'enveloppe de 1983-84 les crédits nécessaires au financement des clientèles additionnelles de 1983-84 tels que requis par la nouvelle formule de financement de ces clientèles.

La demande d'avis indique la possibilité d'obtenir les crédits nécessaires au financement des seules clientèles additionnelles dans les secteurs correspondant aux priorités du gouvernement dans le virage technologique. Même si la démonstration de la nécessité de financer toutes

les clientèles additionnelles a été faite, le Conseil des universités se rallierait volontiers à la proposition du Ministre si cela s'avérait nécessaire pour inciter les universités à se développer dans les secteurs concernés. Cependant, même si les données définitives sur les augmentations de clientèles pour 1982-83 ne sont toujours pas disponibles, tout laisse croire que la plus grande part de ces augmentations a eu lieu dans des secteurs prioritaires pour le virage technologique (sciences pures et appliquées, 2e et 3e cycles).

Il est aussi important de réaliser que les universités ont d'autres priorités que celles du virage technologique, qu'elles ont la responsabilité de se préoccuper de l'ensemble des connaissances et des besoins à plus long terme.

Recommandation 3

CONSIDÉRANT que la principale cause de la diminution des subventions per capita du réseau universitaire a été le non-financement des clientèles additionnelles;

CONSIDÉRANT la nécessité d'harmoniser la pratique du financement avec les objectifs d'accessibilité et de démocratisation proposés aux universités par le ministère de l'Education;

CONSIDÉRANT la nécessité de donner aux universités les crédits nécessaires à l'accueil des clientèles additionnelles dans tous leurs secteurs d'activité.

Le Conseil des universités recommande au ministre de l'Education:

(d'ajouter à l'enveloppe des universités
(de 1983-84 les crédits nécessaires au
(financement des nouvelles clientèles de
(cette année, tels que requis par la formule
(-nelle de financement de ces clientèles.

Annexes

Tableau 1 - **Calcul des dépenses des universités par étudiant en dollars constants de 1978-79 à 1982-83, Québec**

	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83
A- Dépenses des universités en 000$	875 807	979 213	1 079 500	1 191 499	1 251 073*
B- Clientèles EETC	117 003	122 949	128 358	130 767	134 167*
C- Indice des prix 1971: 100	175,1	190,6	209,9	236,8	263,4
D- Indice des prix 1978-79: 1,000	1,000	1,089	1,199	1,352	1,504
Dépenses par étudiant en $ constants de 1978-79 (A ÷ B) ÷ D	7 485	7 313	7 014	6 739	6 200

* Estimations

Tableau 2 - Evolution des subventions de fonctionnement aux universités au Québec, en Ontario, dans les autres provinces et au Canada, de 1976-77 à 1982-83 en milliers de dollars

	76-77	77-78	78-79	79-80	80-81	81-82	82-83
Ontario	621 544 (100)	674 637 (109)	708 900 (114)	740 105 (119)	792 265 (127)	872 284 (140)	978 702 (157)
Québec*	455 456 (100)	538 498 (118)	606 824 (133)	659 375 (145)	743 298 (163)	790 249 (174)	827 717 (182)
Autres provinces	690 443 (100)	766 918 (111)	831 195 (120)	898 960 (130)	993 749 (144)	1 124 689 (163)	1 268 738 (184)
Canada	1 767 443	1 980 053 (112)	2 146 919 (121)	2 298 440 (130)	2 529 312 (143)	2 787 222 (158)	3 075 157 (174)

(   ): Indice d'évolution 1976-77: 100

Sources: De 1976-77 à 1980-81, à l'exception du Québec les données sont tirées de "Fourth Report of the Tripartite Committee on Interprovincial Comparisons", Ontario, Septembre 1982.
Pour 1981-82 et 1982-83 il s'agit d'un calcul à partir de taux de variations tirés du rapport annuel 1982-83 de l'Ontario Council of University Affairs.

* Pour le Québec il s'agit des subventions après redressement pour des ajustements des années antérieures ou futures, desquelles sont exclus FCAC, le transfert MAS-MEQ et l'accroissement à partir de 80-81 du FFSQ.

Tableau 3 - Evolution des étudiants ETC, au Québec, en Ontario, dans les autres provinces et au Canada, de 1976-77 à 1982-83

	76-77	77-78	78-79	79-80	80-81	81-82	82-83
Ontario	190 375 (100)	183 856 (97)	177 123 (93)	178 762 (94)	185 391 (97)	194 290 (102)	203 033 (107)
Québec	107 471 (100)	111 095 (103)	117 003 (109)	122 949 (114)	128 358 (119)	130 788 (122)	134 167 (125)
Autres provinces	178 926 (100)	179 591 (100)	175 196 (98)	173 755 (97)	180 671 (101)	189 502 (106)	206 413 (115)
Canada	476 772	474 542 (100)	469 322 (98)	475 466 (100)	494 420 (104)	514 580 (108)	543 613 (114)

( ): Indice d'évolution 1976-77: 100

Sources: Les mêmes que pour le tableau 2.

Tableau 4 - Evolution des subventions aux universités par étudiant ETC, au Québec, en Ontario, dans les autres provinces et au Canada, de 1976-77 à 1982-83

	76-77	77-78	78-79	79-80	80-81	81-82	82-83
En $ courants							
Ontario	3 265 (100)	3 669 (112)	4 002 (123)	4 140 (127)	4 273 (131)	4 490 (138)	4 820 (148)
Québec	4 238 (100)	4 847 (114)	5 186 (122)	5 363 (126)	5 791 (137)	6 042 (143)	6 169 (146)
Autres provinces	3 859 (100)	4 270 (111)	4 744 (123)	5 174 (134)	5 500 (143)	5 935 (154)	6 147 (159)
Canada	3 707	4 173 (113)	4 575 (123)	4 834 (130)	5 116 (138)	5 416 (146)	5 657 (153)
En $ constants de 76-77							
Ontario	3 265 (100)	3 403 (104)	3 397 (104)	3 229 (99)	3 026 (93)	2 820 (86)	2 722 (83)
Québec	4 238 (100)	4 496 (106)	4 402 (104)	4 183 (99)	4 101 (97)	3 795 (89)	3 483 (82)
Autres provinces	3 859 (100)	3 961 (103)	4 027 (104)	4 036 (105)	3 895 (101)	3 728 (97)	3 471 (90)
Canada	3 707	3 871 (104)	3 884 (105)	3 771 (102)	3 623 (98)	3 402 (92)	3 194 (86)
IPC 71: 100	148,7	160,3	175,1	190,6	209,9	236,8	263,4
IPC 76-77: 100	1,000	1,078	1,178	1,282	1,412	1,592	1,771

( ): Indice d'évolution 1976-77: 100

Sources: Tableaux 2 et 3

Tableau 5

Evolution des subventions et des droits de scolarité par étudiant en dollars courants et en dollars constants de 1976-77, pour le Québec, l'Ontario, les autres provinces canadiennes et le Canada, 1980-81 à 1983-84 (excluant la 1ère année universitaire ailleurs qu'au Québec)

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84 HYP 1	1983-84 HYP 2
Québec en $ constants 76-77	6405 4536	6770 4253	6922 3909	6863 3588	7008 3663
Ontario en $ constants 76-77	6018 4262	6368 4000	6886 3888	7195 3761	7195 3761
Autres provinces en $ constants 76-77	6150 4355	6640 4171	6967 3934	ND	ND
Canada en $ constants 76-77	6162 4364	6554 4117	6889 3890		
Ecart Québec/Ontario	+ 6%	+ 6%	+ 0,5%	- 5%	- 3%
Ecart Québec/Autres provinces	+ 4%	+ 2%	- 1%		
Ecart Québec/Canada	+ 4%	+ 3%	- 0,5%		

ND= Non disponible

Hyp 1= Avec la compression de 20 M de $ au Québec

Hyp 2= Sans la compression de 20 M de $ au Québec

Sources: Tableaux 2, 3 et 6 pour les subventions de fonctionnement, les clientèles et les droits de scolarité.

Pour l'Ontario le calcul considère 81,5% des subventions du tableau 2 et 68,4% des clientèles du tableau 3 et des droits de scolarité du tableau 7.

Pour le Québec il faut ajouter aux subventions du tableau 2, le transfert MAS-MEQ soit 9 247 M de $ en 1980-81, 9 631 M de $ en 1981-82 et 10 094 M de $ en 1982-83 et le FPSQ soit 1 586 M de $ en 1980-81 et 10 189 M de $ pour 1981-82 et 1982-83.

Tableau 6 - Evolution des droits de scolarité au Québec, en Ontario, dans les autres provinces et au Canada, en milliers de $. de 1980-81 à 1983-84

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84
Québec	67 982	75 418	80 762	82 781
Ontario	171 680	197 913	232 050	250 962
Autres provinces	117 410	133 635	169 309	ND
Canada	357 072	406 966	482 121	ND

ND= Non disponible

Sources: Tripartite Committee op.cit. et
"A Financial Analysis of the Ontario University System - 1982",
Ontario Council of University Affairs, décembre 1982.

Tableau 7 - Evolution des dépenses des universités, par grand poste de dépenses, 1976-77 à 1980-81 (en millions de $)

		Québec	Ontario	Autres provinces	Canada
Traitements du personnel enseignant	76-77	207,3	352,1	335,1	894,5
	77-78	253,0	384,8	368,6	1 006,4
	78-79	282,7	403,8	399,8	1 086,3
	79-80	312,0	428,1	432,1	1 172,2
	80-81	344,7	467,6	476,7	1 289,0
Autres salaires	76-77	155,1	235,2	216,0	606,3
	77-78	173,3	256,8	237,9	668,0
	78-79	196,5	267,8	250,0	714,3
	79-80	221,3	275,8	276,5	773,6
	80-81	251,3	303,8	306,1	861,2
Sous-total des masses salariales	76-77	362,4	587,3	551,1	1 500,8
	77-78	426,3	641,6	606,5	1 674,4
	78-79	479,2	671,6	649,8	1 800,6
	79-80	533,3	703,9	708,6	1 945,8
	80-81	596,0	771,4	782,8	2 150,2
Autres dépenses	76-77	125,7	210,0	191,8	527,5
	77-78	152,0	230,5	212,0	594,5
	78-79	175,7	239,5	223,2	638,4
	79-80	190,7	266,0	236,3	693,0
	80-81	218,3	293,7	279,0	791,0
Total des dépenses	76-77	488,1	797,3	742,9	2 028,3
	77-78	578,3	872,1	818,5	2 268,9
	78-79	654,9	911,1	873,0	2 439,0
	79-80	724,0	969,9	944,9	2 638,8
	80-81	814,3	1 065,1	1 061,8	2 941,2

Sources: Statistique Canada: Universités - statistiques financières Tableaux d'analyse 1976-77 à 1980-81, juin 1982, tableau 7

Tableau 8 Dépenses d'acquisition de volume et périodiques (au fonds de fonctionnement)

Ensemble des universités du Québec

	75-76	76-77	77-78	78-79	79-80	80-81	81-82
M $ Courants (1)	8,04	7,90	9,72	9,62	10,48	12,10	10,66
Indice du prix des volumes et périodiques (2)	100	106,8	126,5	146,8	172,5	188,8	218,3
M $ Constants	8,04	7,40	7,68	6,55	6,08	6,41	4,88

(1) Source: Formulaires financiers

(2) Source: Composante "volumes et périodiques" du Ontario University Non-Salary Index pour 1974-75 à 1980-81, 1981-82 estimation

Conseil des universités
2700, boul. Laurier
8e étage
Québec

8283-284

56-1004